

Peter Thiery

Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur “dritten Transition”?

In Zeiten, in denen mit den Schlagworten “Linksruck”, “Neopopulismus”, “Institutionenschwäche” und bisweilen auch “Unregierbarkeit” Fragezeichen hinter die Zukunft der Demokratie in Lateinamerika gesetzt werden, scheint es notwendig, sich des Zustandes der Demokratie in Lateinamerika zu vergewissern. Immerhin sind fast 30 Jahre vergangen, seitdem der (Re-)Demokratisierungsprozess auf dem Subkontinent einsetzte, und die Rückfälle in offene autoritäre Regime sind bis dato erfreulicherweise temporäre Ausnahmen geblieben. Entsprechend hat sich der Fokus der Demokratieforschung längst verlagert von der Frage, wie und warum demokratische Transitionen stattfinden, zu der Frage der Natur und der Entwicklungsdynamik der demokratischen Regime. Die neuerdings unter dem Signum der “Qualität” der Demokratie angestoßene Debatte knüpft an diese Tendenzen an.¹ Sie tendiert allerdings dazu, grundlegende Unterschiede in den Qualitätsdimensionen zu verschleiern und damit die Herausforderungen der Demokratieentwicklung (weltweit) zu unterschätzen. So vermischt sie Aspekte der institutionellen Grundausstattung einer Demokratie mit Merkmalen ihrer Stabilität (Konsolidierung) und nicht zuletzt mit Problemlagen, die auch die Demokratien der Ersten Welt plagen.

Lateinamerika befindet sich demgegenüber (noch immer) in einer Transformationsphase, die nicht nur große Unterschiede zwischen den Ländern erkennen lässt, sondern auch eine eigene Mischung aus Erfolgen und Defiziten. Demokratieforscher sind seit den epochalen Arbeiten von Schmitter und O’Donnell in den achtziger und neunziger Jahren gewohnt, von erster und zweiter Transition zu sprechen (O’Donnell/Schmitter 1986; Valenzuela 1992). Die erste Transition reicht demnach von der Ablösung des autoritären Regimes bis zu den Gründungswahlen oder zur neuen Verfassung. Die zweite – von allen

1 Siehe etwa die Schwerpunktausgabe des *Journal of Democracy* 4/2004, insbesondere den Beitrag von Diamond/Morlino.

übereinstimmend als schwieriger zu bezeichnende – Transition setzt danach ein: Sie umfasst nicht weniger als den gesamten Prozess, der zu einem effektiven Funktionieren des demokratischen Regimes führen soll. Dies suggeriert eine Art lineare Entwicklung, die von halbwegs gesicherten *electoral democracies* zu sukzessive gefestigten liberalen Demokratien führt, wenngleich auch mögliche Rückschläge und Schlingerkurse konzidiert werden. Die Entwicklung der latein-amerikanischen Demokratien hat indes gezeigt, dass dieser Prozess noch weitaus schwieriger und komplexer ist, als die Transitionsforschung angenommen hat. Vielmehr haben sich – mit wenigen Ausnahmen – unterschiedliche Typen defekter Demokratien etabliert, die entweder eine große Stabilität oder – bei aller politischen Instabilität – ein hohes Maß an Zähigkeit aufweisen.

Dies scheint eine analytische Differenzierung der Phase der demokratischen Konsolidierung notwendig zu machen: Während die zweite Transition idealiter auf die Steigerung der Effektivität und die Stabilisierung der demokratischen Spielregeln zielt, endet sie häufig in Blockaden und Stagnation, die ihre eigenen Gewinner und Verlierer produzieren und sich nicht mehr aus der Dynamik der zweiten Transition heraus auflösen lassen. Hierzu bedarf es einer dritten Transition, die einem neuerlichen “Regimewechsel” gleichkommt: In ihr geht es nicht mehr und nicht weniger darum, die in der Phase der zweiten Transition entstandenen Machtverzerrungen und Machtblockaden zu korrigieren. Mit anderen Worten stellt sich nicht nur die Aufgabe, die Relikte des Autoritarismus sukzessive zu eliminieren und schrittweise die demokratische Qualität zu steigern, sondern die defekten Demokratien zu demokratisieren.

Die Aufgabe dieser dritten Transition stellt sich nicht nur in völlig unterschiedlicher Form. Vielmehr ist sie auch nicht als technokratische Aufgabe oder als schieres *institutional engineering* zu begreifen. Denn die demokratischen Defekte korrespondieren sowohl mit entgleisten Machtbeziehungen wie auch mit sozialen und politischen Verwerfungen, die im Wechselspiel vor allem mit der sozioökonomischen Entwicklung eine eigene politische Dynamik entfalten. So kommt es nicht von ungefähr, dass in den letzten Jahren politische Entwicklungen zu konstatieren sind, die oben mit Populismus, Linksruck oder Institutionenfeindlichkeit nur oberflächlich charakterisiert wurden. Es ist davon auszugehen, dass in defekten Demokratien die

Reibungsverluste der zweiten Transition zu Brüchen führen, die das gesamte politische System und sein latent instabiles Gleichgewicht auf die Probe stellen. So sind – vor dem Hintergrund nach wie vor dramatischer sozialer Verwerfungen – in fast allen Ländern Lateinamerikas gegenläufige Tendenzen zur Demokratiefestigung auszumachen; nur wenige Demokratien wie in Uruguay und Chile haben dagegen eine linear positive Entwicklung genommen. Die dritte Transition, bei der es sich im Wesentlichen also um eine Neu-Justierung demokratieinkompatibler politischer Machtverhältnisse handelt, stellt zwar eine normativ wünschenswerte, aber natürlich keine historisch zwangsläufige Entwicklung dar. Das heißt: Die Turbulenzen der zweiten Transition müssen nicht unbedingt in die Einbettung und Konsolidierung der Demokratie führen.

Im Folgenden wird nach einem kurzen Rekurs auf die Konzepte der Demokratie und der demokratischen Konsolidierung das gegenwärtige Panorama der lateinamerikanischen Demokratien gezeichnet. Grundlage hierfür sind die Daten des *Bertelsmann Transformation Index 2006*, die allerdings für die Zwecke einer differenzierteren Analyse neu aggregiert wurden. Dies ermöglicht Aussagen sowohl zum Zustand der demokratischen Institutionengefüge als auch zum Grad der Stabilität beziehungsweise der Konsolidierung. Daraus lassen sich drei Ländergruppen identifizieren, die eine je unterschiedliche Entwicklungsdynamik aufweisen und gewissermaßen die drei Zukünfte der Demokratie in Lateinamerika darstellen. Dabei werden die Muster näher analysiert, die für die defekten Demokratien in Lateinamerika insgesamt typisch sind. Dazu zählt an erster Stelle der Mangel an Rechtsstaatlichkeit, der sich insbesondere in einem Mangel an *accountability* der politischen Amtsträger äußert. Daneben geht es zweitens um die nach wie vor nicht hinreichend gesicherte Staatlichkeit sowie – drittens – um die prekären Muster der sozialen und politischen Repräsentation, die zunehmend zu Friktionen zwischen Staat und Gesellschaft führen. Abschließend geht es um eine Einschätzung, welche Aussichten für die notwendige „Demokratisierung der Demokratien“ und damit für die dritte Transition bestehen.

1. Konzepte: Demokratie und demokratische Konsolidierung

Die nachfolgende Zustandsbeschreibung der Demokratien Lateinamerikas macht es erforderlich, zunächst knapp das dahinter liegende Verständnis von Demokratie und demokratischer Konsolidierung zu skizzieren. Die vergleichende empirische Demokratieforschung hat sich im Wesentlichen um einen Demokratiebegriff bemüht, der einerseits sparsam ist, andererseits aber den normativen Gehalt einer (liberalen) Demokratie zu bewahren sucht. Allerdings gibt es einen merkbaren Bruch zwischen der amerikanischen und der kontinentaleuropäischen Demokratiekonzeption, die sich letztlich auch in den unterschiedlichen Strategien des "Demokratieexports" niederschlägt. Die amerikanische Konzeption, die lange Zeit auch den *mainstream* der Forschung prägte, verwendet einen prozeduralen, an institutionellen Minimalkriterien orientierten Demokratiebegriff, der mit dem Dahl'schen Polyarchie-Konzept identisch ist und sich im Wesentlichen auf Wahlen und politische Freiheitsrechte konzentriert (Dahl 1971; 1989). Während Dahl und seine Nachfolger damit fast ausschließlich die Dimension der vertikalen Herrschaftskontrolle und -legitimation politischer Herrschaft fokussieren, geht die konkurrierende Konzeption davon aus, dass zur Analyse von Demokratie als moderner Form politischer Ordnung zwei weitere Dimensionen – die Dimension der politischen Agendakontrolle ("effektive Regierungsgewalt") sowie die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates in die Konzeption von Demokratie einzuschließen sind (Lauth 1997; Merkel 1999; Croissant/Thiery 2000; Merkel et al. 2003).

Die Begründung für einen solchen komplexeren Demokratiebegriff, der dennoch beansprucht, lediglich Minimalkriterien im Sinne Dahls festzulegen, zielt im Wesentlichen auf eine angemessene Deutung von Demokratie als Selbstregierung des Volkes. Angemessen bedeutet hier, dass zum einen die moderne Herrschaftsarchitektur – souveräner Territorialstaat, Repräsentationsprinzip, politische Öffentlichkeit – als *enabling constraint* zu berücksichtigen ist, was unter anderem eine Direktdemokratie athenischen Musters unmöglich macht. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen werden politische Entscheidungsprozesse nicht nur tendenziell komplexer, sondern sind auch von einer Vielzahl – zumindest potentieller – Machtquellen geprägt. Zum ändern muss aber unter diesen Bedingungen die politische

und private Selbstbestimmung (“Freiheit”) aller Bürger (“Gleichheit”) derart ermöglicht werden, dass diese sich im Prinzip auch als Autoren jenes Rechts verstehen können, dessen Adressaten sie sind (Habermas 1996). Dies erfordert neben gesicherten Freiheits- und Gleichheitsrechten grundsätzlich ein bestimmtes Maß an institutionalisierter Kontrolle der – vom einzelnen Bürger gewöhnlich nicht selbst direkt autorisierten – Herrschaftsakte, und das heißt sowohl der faktischen Herrschaftsträger wie auch der -inhalte (Lauth 2004). Die rechtsstaatlichen Elemente stellen somit eine notwendige interne Einhegung jener Machtquellen dar, wie sie (potentiell) durch Polyarchie generiert werden. Aus dieser Sicht verkörpert Polyarchie gewissermaßen nur die Hälfte der Demokratie, indem sie demokratische Herrschaft als *bottom up*-Prozess konstruiert (Wahl – und gegebenenfalls Abwahl – der Herrschaftsträger durch das Volk), die *top down*-Perspektive jedoch fast völlig vernachlässigt (Herrschaftsakte wenn nicht im Sinne, so doch nicht gegen das Volk – oder wenigstens Teile von ihm).

Das bedeutet, dass Demokratie nur dann als politische Herrschaftsordnung tragfähig ist, wenn a) die “vertikale” Dimension von Volkssouveränität und Autonomie verwirklicht ist, d.h. wenn periodische Wahlen als Partizipationsinstrument zur Bestimmung der Repräsentanten und Herrschaftsträger gegeben sind; b) eine öffentliche Arena zur Beeinflussung der Repräsentanten und Entscheidungsträger sich ausbilden kann, wofür politische Freiheits- und Kommunikationsrechte erforderlich sind; c) grundsätzliche inhaltliche Barrieren gegen den Herrschaftsanspruch des Staates in Form nicht-hintergehbbarer “negativer” Freiheitsrechte errichtet und rechtlich auch durchsetzbar sind; d) die horizontale Dimension der Herrschaftskontrolle ausgeprägt ist, die einer Verselbständigung der arbeitsteilig organisierten Staatsgewalten entgegenwirkt und sie in ihrem Handeln an bestimmte Grundsätze bindet; e) gewährleistet ist, dass die demokratisch gewählten Autoritäten auch tatsächlich die effektive Regierungsgewalt innehaben und darin nicht durch sich selbst legitimierende Machtgruppen beschnitten werden. Mithin ist Demokratie von ihrer Logik her ein Kürzel für den demokratischen Rechtsstaat und in diesem Sinne “liberale” Demokratie. Diese Konzeption, bezeichnet als *embedded democracy* mit den skizzierten fünf “Teilregimen”, liegt auch den folgenden Ausführungen zugrunde.

Eine intakte Staatlichkeit, das heißt ein nach außen souveräner und funktionsfähiger Territorialstaat, ist ihrerseits als zentrale Funktionsbedingung einer solchen Demokratie anzusehen (Habermas 1998: 96ff.; Linz/Stepan 1996: 16ff.). Sie ist deshalb von grundlegender Bedeutung, weil der Staat die Grundeinheit darstellt, auf die sich die demokratische Qualität eines politischen Regimes bezieht (Dahl 1989: 207). Wo die Herrschaftsstruktur als solche nicht durchgängig und institutionell gesichert ist, kann Demokratie nicht oder nur partiell bestehen. Dies gilt in besonderem Maße für die so genannten *failed states* und für Bürgerkriegsländer wie Kolumbien, in denen das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr existiert oder von konkurrierenden Gruppierungen erfolgreich angefochten wird. Weiter verbreitet ist allerdings das Phänomen der partiell ausgehöhlten Staatlichkeit in Ländern, in denen die Regierung Recht und Gesetz nicht in allen Landesteilen oder gegenüber allen Bevölkerungsgruppen durchsetzen kann. Hierzu gehört auch die unzureichende Funktionalität und Kontrolle des Staatsapparates sowie insbesondere die Kapitulation vor organisierter Kriminalität.

Die Analyse der Konsolidierung der Demokratie orientiert sich im Wesentlichen am Konzept der demokratischen Konsolidierung von Merkel (Merkel 2006), das auch die Grundlage für die Kriterien der demokratischen Stabilität im *Bertelsmann Transformation Index* bildet (Thiery 2006b). Merkels vier Ebenen der Konsolidierung wurden dabei in insgesamt sechs Bewertungskriterien umgesetzt, von denen zwei nachfolgend zum Kriterium der institutionellen Stabilität zusammengefasst werden. Der Kerngedanke dieser Konzeption besteht im Wesentlichen darin, dass für die Festigung neuer Demokratien Unterstützungsleistungen in drei unterschiedlichen Dimensionen notwendig sind. Erstens müssen die demokratischen Institutionen sowohl seitens der politischen Akteure fraglos akzeptiert werden als auch ohne grundlegende Reibungsverluste zusammenspielen (unten zusammen bewertet als institutionelle Stabilität). Zweitens müssen die demokratischen Institutionen in soziopolitische Strukturen eingebettet werden, die den notwendigen Austausch zwischen Gesellschaft und politischem System leisten, d.h. ein funktionsfähiges Parteiensystem sowie ein relativ balanciertes System der Interessengruppen. Drittens schließlich geht es auch um die normative und habituelle Verankerung der Demokratie in der gesamten Gesellschaft, ausgedrückt zum einen

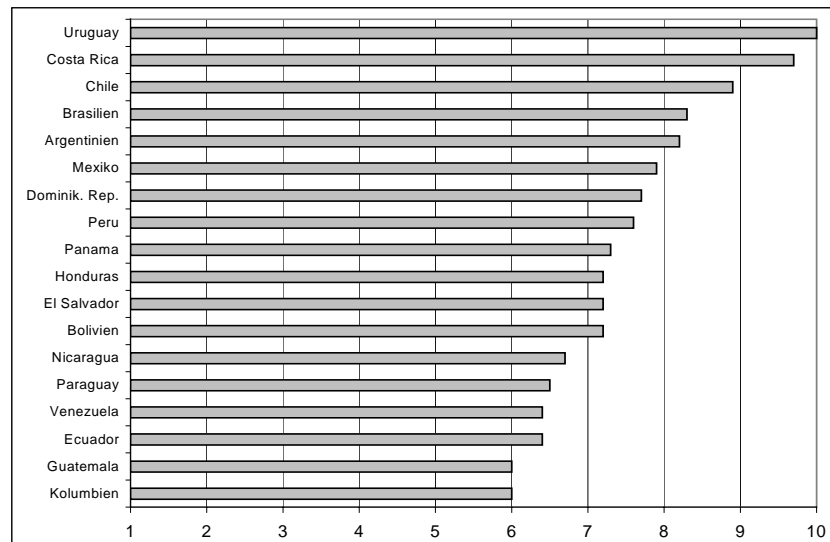
in der Akzeptanz demokratischer Normen und Verfahren, zum anderen in der Existenz einer vitalen Zivilgesellschaft und Zivilkultur, die beide eine Demokratie erst robust machen. Insgesamt erlauben diese Kriterien eine differenzierte Bewertung von Demokratie und demokratischer Stabilität.

2. Das Panorama der Demokratien Lateinamerikas: Erfolge und Defizite

Sowohl gemessen am Konzept der *embedded democracy* als auch im Hinblick auf die Konsolidierung zeigt das statistische Profil der lateinamerikanischen Demokratien eine Dreiteilung, die in etwa – aber nicht genau – der regionalen Gliederung in Cono Sur/Brasilien, Andenländer und Zentralamerika entspricht. Neben einer kleinen Gruppe funktionierender Demokratien gibt es sechs defekte Demokratien, denen für die kommenden Jahre positive Entwicklungschancen eingeräumt werden können, aber auch neun weitere defekte Demokratien – immerhin die Hälfte der Länder – in denen Stagnation oder gar größere Turbulenzen zu erwarten sind.

2.1 Die Minimalbedingungen der Demokratie

Die Bewertung der Demokratien an Hand der Indikatoren der *embedded democracy* zeigt, dass streng genommen nur Uruguay und Costa Rica die Minimalkriterien der Demokratie erfüllen. Chile ist nach der Verfassungsreform im Jahr 2005, mit der die autoritären Enklaven eliminiert wurden, mittlerweile ebenso nicht mehr als defekte Demokratie zu bezeichnen. Umstritten ist allerdings nach wie vor, inwiefern das unter Pinochet etablierte Wahlsystem als autoritäres Relikt zu gelten hat. Denn obwohl es über die vergangenen 15 Jahre hinweg deutlich das rechte politische Lager im Kampf um politische Mandate begünstigte, sorgte es auch für eine gewisse politische Stabilität und nicht zuletzt für die Etablierung einer Verhandlungsdemokratie. Zudem bietet es auch für die regierende Mitte-Links-Koalition Anreize, die für Mehrheitswahlsysteme typischen Beschränkungen des politischen Wettbewerbs zu akzeptieren. Allerdings zeigt die jüngere politische Diskussion in Chile, dass die Regierungskoalition eher eine Aufweichung des binominalen Wahlsystems und damit den definitiven Bruch mit der Pinochet-Ära bevorzugt.

Graphik 1: Demokratieniveau in Lateinamerika

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus fünf Demokratie-Kriterien, die den Teilregimen der *embedded democracy* entsprechen; die Indikatoren des *Bertelsmann Transformation Index 2006* wurden hierfür neu gruppiert bzw. aggregiert. Die Skala reicht von 1 (nicht gegeben) bis 10 (vollständig erfüllt).

Anders als diese drei Länder sind die übrigen Staaten deutlich als defekte Demokratien zu bezeichnen. Sie erfüllen die als Minimalanforderungen konzipierten Demokratie-kriterien nicht, wenngleich auch unter ihnen noch deutliche Performanzunterschiede zu konstatieren sind. Betrachtet man die aggregierten Demokratiewerte, so ist ein deutlicher Unterschied zwischen Brasilien und Argentinien einerseits, sowie Guatemala und Kolumbien andererseits zu erkennen. Nicht von ungefähr handelt es sich bei diesen beiden Schlusslichtern um Staaten, in denen die Demokratie unter dem anhaltenden beziehungsweise einem noch nicht verarbeiteten Bürgerkrieg zu leiden hat. Auch für Nicaragua, Paraguay, Venezuela und Ecuador wurden Demokratiewerte ermittelt, die einen weit unterdurchschnittlichen Grad der Verwirklichung demokratischer Rechte anzeigen. Interessant ist in diesen vier Fällen die unterschiedliche Bewegungsrichtung: Während in Nicaragua die Demokratieentwicklung stagniert, ist die Tendenz in Ecuador und Venezuela in den letzten Jahren regressiv. Lediglich

Paraguay konnte unter der Regierung Duarte einen Aufwärtstrend verzeichnen. Zusammen mit El Salvador und Brasilien weicht Paraguay damit von dem Trend ab, der die übrigen defekten Demokratien kennzeichnet: In ihnen sind die demokratischen wie die staatlichen Institutionen insgesamt labil geblieben oder gerieten in den vergangenen Jahren zunehmend unter sozialen und politischen Druck.

Die großen Drei – Brasilien, Argentinien, Mexiko – konnten sich insgesamt an der Spitze der defekten Demokratien etablieren. Während sich in Brasilien die zögerliche Festigung der demokratischen Institutionen während der Regierung Cardoso zunächst auch unter der Regierung “Lula” fortsetzte, scheint die Entwicklung in Argentinien und Mexiko zu stagnieren. So hat Argentinien zwar unter den Regierungen Duhalde und Kirchner die akute Staatskrise vorerst gemeistert, doch ist die notwendige Neugründung der Institutionen ausgeblieben. Wie unten genauer erläutert wird, wurde die Krise nicht dazu genutzt, die endemische politische Krankheit Argentiniens – nämlich die politischen Institutionen zum Spielball parteipolitischer Machtspiele zu machen und dadurch chronisch auszuhöhlen – zu beenden. In Mexiko ist es der Regierung von Vicente Fox nicht gelungen, die Zerfallstendenzen des klientelistischen PRI-Staates aufzuhalten. Zwar sind die zentralen Institutionen des demokratischen politischen Wettbewerbs – Wahlbehörden, Parlament, Gewaltenteilung – ziemlich robust, doch hat sich die von Ilan Bizberg (1999) als Fragmentierung bzw. Feudalisierung des Staatsapparates bezeichnete Tendenz fortgesetzt. In der Folge zeichnet sich in Mexiko eine zunehmende Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols von innen heraus ab, die die Garantiefunktion des Staates für politische und bürgerliche Freiheitsrechte unterminiert (Thiery 2006a).

Diese eher allgemeine Charakterisierung der aggregierten Demokratiewerte lässt sich analytisch genauer fassen, wenn man den Blick auf die einzelnen Teilregime der *embedded democracy* richtet. Er zeigt für Lateinamerikas defekte Demokratien ein deutlich erkennbares Demokratiemuster, das Stärken und Schwächen in charakteristischer Weise kombiniert. Die Stärken der Demokratien liegen eindeutig im Bereich der Wahlen und der politischen Freiheitsrechte – also jenen Regimeelementen, die Robert Dahl als Polyarchie bezeichnete. Den höchsten Teilregimewert erreicht das Wahlregime – Abhaltung freier und fairer Wahlen – das heißt, dass das Kernelement demokrati-

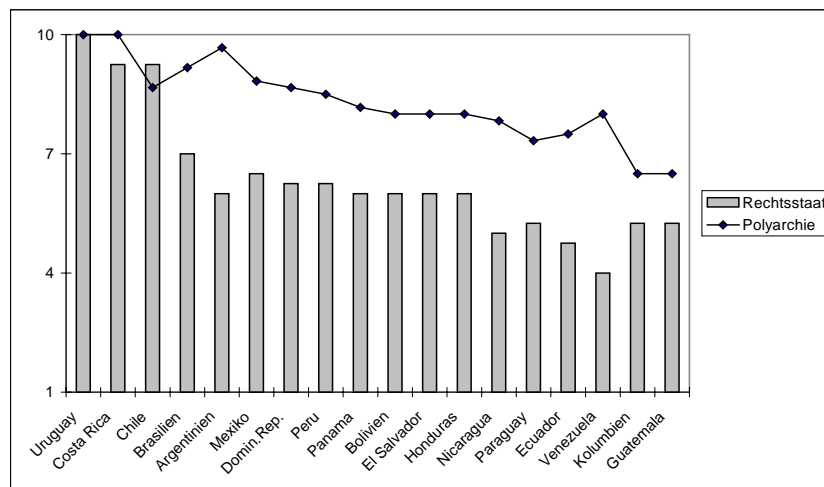
scher Regime in Lateinamerika nahezu komplett verwirklicht ist. Auch die weiteren politischen Freiheitsrechte können weitgehend als gesichert angesehen werden, wenngleich die Verwirklichung der Meinungs- und Pressefreiheit (7,42) der Entfaltung der Assoziations- und Versammlungsfreiheit (8,37) deutlich hinterherhinkt. Komplettiert wird die Polyarchie durch den relativ hohen Wert für die "effektive Regierungsgewalt". Für Lateinamerika bedeutet das, dass bis auf wenige Ausnahmen das Militär weitgehend der zivilen Kontrolle untersteht. Für einen Kontinent mit langer Militärputsch-Tradition stellt dies ebenso eine überaus positive Entwicklung dar.

Die Schwächen der lateinamerikanischen Demokratien liegen demgegenüber ohne Zweifel im Bereich des Rechtsstaates: Seine beiden Dimensionen, die Geltung der bürgerlichen Freiheitsrechte und die *horizontal accountability*, sind in Lateinamerika nur unzureichend verwirklicht. Im lateinamerikanischen Durchschnitt liegt der Wert für Rechtsstaatlichkeit mit 6,33 deutlich unter dem Sollwert, bei den defekten Demokratien liegt er mit 5,7 noch deutlich darunter und erreicht damit gerade noch die Mitte der Bewertungsskala. Wie Graphik 2 zeigt, existiert mit Ausnahme von Uruguay, Costa Rica und Chile somit eine deutliche Performanzlücke zwischen den Polyarchieelementen und den Rechtsstaatskomponenten.² Dies bedeutet, dass die politische Macht zwar weitgehend gemäß demokratischer Spielregeln generiert wird, ihre Kontrolle jedoch weder zwischen den Staatsgewalten noch im Hinblick auf die elementaren Rechte der Bürgerinnen und Bürger funktioniert. Diese Entkoppelung der demokratisch legitimierten politischen Macht von den institutionellen Sicherungen gegen ihren Missbrauch hat sich in allen defekten Demokratien Lateinamerikas so weit etabliert, dass sie nicht mehr nur als vorübergehendes Phänomen bezeichnet werden kann. Vielmehr hat sich dieses Missverhältnis zu einer Art Gleichgewichtszustand entwickelt, der in der Regel von den maßgeblichen politischen Akteuren als informelle Spielregel akzeptiert wird. Auch in Venezuela und Bolivien, wo die etablierten Ordnungen aus unterschiedlichen Gründen zusammen-

2 Chile ist das einzige Land, in dem die Polyarchiewerte die Rechtsstaatswerte unterschreiten. Grund hierfür ist die deutlich niedrige Bewertung des Wahlregimes auch im *Bertelsmann Transformation Index* 2006, in die die Verfassungsreformen noch nicht eingeflossen waren.

gebrochen sind, hat sich an diesem Missverhältnis wenig geändert – im Gegenteil.

Graphik 2: Die Lücke zwischen “Polyarchie” und Rechtsstaat



Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert der neu aggregierten Rechtsstaatskriterien im Status-Index des *BTI 2006* an; die Punkte repräsentieren jeweils den Mittelwert der Polyarchiekriterien.

Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2006.

Wie das Länderprofil in Graphik 2 zeigt, ist die Lücke zwischen Polyarchie und Rechtsstaat neben Ecuador besonders deutlich in Argentinien, Venezuela und Nicaragua. Diese drei Länder verdeutlichen auch die unterschiedlichen Erscheinungsformen der defekten Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika. In Argentinien haben sich die Hoffnungen nicht erfüllt, dass die seit der Ära Menem stark beschädigte Gewaltenteilung unter dem seit 2003 regierenden Präsidenten Kirchner reformiert werden könnte. Weder die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative noch das Verhältnis zur Justiz konnten auf eine neue institutionelle Grundlagen gestellt werden. Stattdessen hat Kirchner das problematische Regieren per Dekret, für das Menem notorisch bekannt wurde, noch weiter gesteigert. Unter dem Vorwand der angeblich nach wie vor bestehenden Krisensituation hat sich Kirchner dadurch Regierungsvollmachten gesichert, die die Legislative nahezu funktionslos machen und die parlamentarische Kontrolle weitgehend

außer Kraft setzen. Damit trägt auch Kirchner zur fortgesetzten Schwäche des demokratischen Institutionengefüges bei.

Kennzeichnend für die weitgehende Akzeptanz dieses delegativen Regierens seitens der politischen Klasse Argentiniens ist die Tatsache, dass die Verfassungswidrigkeit der Dekretpraxis kaum diskutiert wird. Denn auch mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung existiert jene Zweikammerkommission nicht, die zur Überprüfung der Dekretpraxis nach Artikel 99.3 der Verfassung vorgesehen ist (Thiery 2006a). Zwar segnete der alte Oberste Gerichtshof diesen Zustand ab, doch bedeutet dies lediglich, dass das Regieren am Rande der Verfassung den richterlichen Segen besitzt. Das Bild dieser delegativen Demokratie wird vervollständigt durch die nach wie vor prekäre Unabhängigkeit der Justiz. Zwar wurden einige Richter am Obersten Gerichtshof ersetzt, doch hat dieser dadurch noch immer nicht die wünschenswerte Unabhängigkeit erlangt. Auch das im Februar 2006 durch das Parlament gepeitschte Gesetz über den Justizrat zeigt letztlich das Bestreben der Exekutive, weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die Justiz zu erhalten. Der Grund hierfür liegt letztlich in der unveränderten Haltung der politischen Klasse Argentiniens, die effektive konstitutionelle Bindungen eher als lästig für das politische Geschäft ansieht und von schwachen politischen und rechtlichen Kontrollinstanzen profitiert (ebd.).

Noch weitaus prekärer hat sich die Rechtsstaatlichkeit in Venezuela entwickelt, wo die Machtkonzentration in der Exekutive Ausmaße erreicht hat wie im Peru der neunziger Jahre, als das politische Regime unter Präsident Fujimori sukzessive immer autoritärere Züge annahm. Seit seiner ersten Wahl zum Präsidenten im Jahr 1998 hat Hugo Chávez jede sich bietende Gelegenheit genutzt, sich sowohl *de facto* als auch *per constitutionem* jeglicher institutioneller Kontrolle zu entledigen und seinen Entscheidungsradius auszuweiten (Muno/Thiery 2002). Schon die Verfassungsgebende Versammlung schaltete den gewählten Kongress und die Judikative („Justiznotstand“) aus. Die neue Verfassung verlängerte das Mandat des Präsidenten von fünf auf sechs Jahre und erlaubt die einmalige, unmittelbare Wiederwahl. Der Senat wurde abgeschafft, der Kongress also auf eine Kammer (Nationalversammlung) reduziert und somit ein potentieller Vetospieler ausgeschaltet. Die auf Chávez zugeschnittene Verfassung stärkte in erheblichem Maße die Kompetenzen des Präsidenten, insbesondere das

Recht, die Nationalversammlung aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen, was die Machtbalance weiter verschob (Bodemer/Nolte 1999). Die Machtfülle von Chávez basierte allerdings mehr noch darauf, dass es kein staatliches Organ mehr gibt, das nicht von seinen Anhängern kontrolliert wird (Oberster Gerichtshof, Ombudsmann, Generalstaatsanwalt, nicht zuletzt auch die nationale Wahlbehörde). Dies hat sich nach den Parlamentswahlen 2005 noch weiter verstärkt. Die Veränderungen seit dem Amtsantritt von Chávez muten wie eine grundlegende Umwälzung an, auch weil es sich um einen linkspopulistischen *caudillo* handelt, der die etablierte Ordnung und deren Träger bekämpft. Dennoch besteht auch ein sehr hohes Maß an Kontinuität, wenn man die letzten Jahre aus dem Blickwinkel einer funktionierenden Demokratie betrachtet (Burchardt 2004). Der Typus der defekten Demokratie hat sich letztlich nur graduell gewandelt, wenngleich die Defekte nun stärker ausgeprägt und z.T. konstitutionell verankert sind. Weder die ökonomischen und schon gar nicht die defizitären politischen Muster wurden realiter durchbrochen (Zimmerling 2004).

Einen anderen für Lateinamerika typischen Fall anti-rechtsstaatlicher Dynamik stellt Nicaragua dar. Der desolate Zustand des gesamten demokratischen Institutionengefüges betrifft in besonderem Maße das Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative sowie das Funktionieren der Justiz (Torres-Rivas 2001; Krennerich 2003). Hintergrund dieser Konsolidierungsprobleme ist die starke politische Polarisierung des Landes, die die Institutionen mehr zum Spielball der machtpolitischen Interessen werden ließen, als dass sie in eigener normativer Qualität das demokratische Spiel prägten. Schon unter Präsidentin Chamorro prägten anhaltende Konflikte mit dem Parlament sowie erhebliche Regierbarkeitsprobleme die politische Entwicklung (Bendel 1997: 224ff.). Unter ihrem Nachfolger Alemán untergruben dessen autokratisch-populistischer Regierungsstil, die ausufernde Korruption und Machtabspraken mit den Sandinisten die Gewaltenteilung und die staatlichen Institutionen weiter (Nuzzi O'Shaughnessy/Dodson 1999: 124ff.). Charakteristisch dafür war der "obskure Pakt" zwischen Alemán und Sandinistenführer Ortega. Ihre nachfolgend per Verfassung abgesegneten Absprachen zur personellen Aufstockung von Rechnungshof, Oberster Wahlbehörde und Oberstem Gerichtshof dienten dazu, den Einfluss beider Parteien in diesen staatlichen Schlüsselinstitutionen zu sichern. Zusätzlich verschafften sich die bei-

den *caudillos* garantierte Parlamentssitze – sowohl zur Absicherung von Positionen und Pfründen als auch zum Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung *qua* parlamentarischer Immunität (Torres-Rivas 2001: 114).

Wenig überraschend stellt massive politische Korruption ein weiteres Problem für das Funktionieren der demokratischen Institutionen dar (Dávila 2000). So war das erste Jahr der ebenfalls liberalen Regierung Bolaños (seit Januar 2002) geprägt durch eine Antikorruptionskampagne gegen Alemán, der jedoch inzwischen im Parlament eine Hausmacht aufgebaut hatte. Im Laufe der strafrechtlichen Ermittlungen des Jahres 2002 wurde deutlich, dass die Regierung Alemán ein weit gespanntes Korruptionsnetzwerk errichtet und einen regelrechten “Beutezug” durch staatliche und halbstaatliche Unternehmen und Institutionen unternommen hatte. Zudem legte der Machtkampf zwischen dem alten und dem neuen Präsidenten zeitweise das Parlament lahm, Bolaños büßte seine Parlamentsmehrheit ein und war im Parlament auf die stets unsichere Unterstützung der Sandinisten angewiesen. Nur unter internationaler Vermittlung konnte im Jahr 2005 ein offener Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Parlament verhindert werden. Schließlich belastet noch immer die mangelnde Funktionsfähigkeit der Justiz eine Stabilisierung der demokratischen Institutionen. Neben den “typischen” lateinamerikanischen Defekten mangelnder Rechtstradition und Professionalität ist die nicaraguanische Justiz noch immer zu weiten Teilen von Parteigängern der Sandinisten durchsetzt. Parteipolitische Konflikte werden so wiederholt in die Justiz hineingetragen. Die Ansätze zu notwendigen Reformen, wie sie in den letzten Jahren initiiert wurden, litten so unter der permanenten Politisierung und führten zu weiteren heftigen Konflikten (Krennerich 2003).

Diese drei Fallbeispiele weisen auch darauf hin, dass die teils desolate Lage des Rechtsstaates in Lateinamerika unterschiedliche Akzentuierungen aufweist. Wie Tabelle 1 zeigt, ergeben sich im Durchschnitt Lateinamerikas ähnliche Bewertungen für die beiden Komponenten des Rechtsstaates (bürgerliche Freiheitsrechte und horizontale Verantwortlichkeit). Die niedrigen Werte weisen für beide Bereiche auf ernsthafte Performanzprobleme hin. Allerdings variieren trotz insgesamt geringer Unterschiede die Defektprofile zwischen den Ländern. So ist nur in vier defekten Demokratien (Venezuela, Argentinien, Bolivien und Kolumbien) die Bewertung für die bürgerlichen Freiheitsrechte höher als für die horizontale Verantwortlichkeit.

tinien, Ecuador und Paraguay) die horizontale Verantwortlichkeit schwächer ausgeprägt als die bürgerlichen Freiheitsrechte.

Tabelle 1: Profil der Rechtsstaatlichkeit

	Bürgerliche Freiheitsrechte			<i>horizontal accountability</i>		
	Funktionsfähige Justiz	Individuelle Grundrechte	Gesamt	Gewaltenteilung	Politische Korruption	Gesamt
Uruguay	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Costa Rica	9,00	10,00	9,50	10,00	8,00	9,00
Chile	9,00	9,00	9,00	10,00	9,00	9,50
Brasilien	6,00	7,00	6,50	9,00	6,00	7,50
Argentinien	6,00	7,00	6,50	6,00	5,00	5,50
Mexiko	6,00	6,00	6,00	9,00	5,00	7,00
Dom. Rep.	6,00	6,00	6,00	8,00	5,00	6,50
Peru	6,00	6,00	6,00	7,00	6,00	6,50
Panama	5,00	7,00	6,00	8,00	4,00	6,00
Bolivien	6,00	6,00	6,00	7,00	5,00	6,00
El Salvador	6,00	5,00	5,50	7,00	6,00	6,50
Honduras	5,00	6,00	5,50	8,00	5,00	6,50
Nicaragua	4,00	6,00	5,00	6,00	4,00	5,00
Paraguay	5,00	6,00	5,50	8,00	2,00	5,00
Ecuador	4,00	6,00	5,00	5,00	4,00	4,50
Venezuela	4,00	6,00	5,00	3,00	3,00	3,00
Kolumbien	6,00	4,00	5,00	6,00	5,00	5,50
Guatemala	5,00	5,00	5,00	6,00	5,00	5,50
<i>Lateinamerika</i>	6,00	6,56	6,28	7,39	5,39	6,39

Die Tabelle zeigt die Einzelwerte für die Rechtsstaatskomponenten bzw. die jeweiligen Mittelwerte (gesamt); fett gedruckt sind Bewertungen unterhalb 7, was einer deutlich eingeschränkten Funktionalität entspricht.

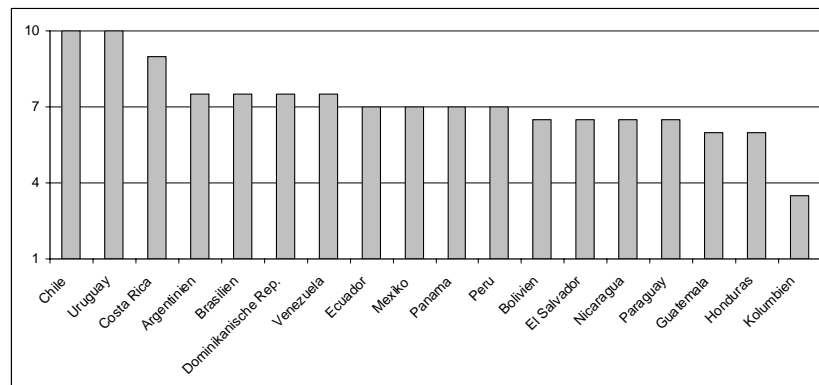
Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2006.

Wie der Blick auf die Einzelindikatoren zeigt, sind es vor allem zwei Schwachpunkte, die innerhalb des mäßigen Performanzprofils deutlich hervorstechen: zum einen die mangelnde Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz, die für eine Ungleichverteilung der bürgerlichen Freiheitsrechte sorgt; und zum andern – wie an Nicaragua bei-

spielhaft verdeutlicht – das Ausmaß der politischen Korruption bzw. des Amtsmissbrauchs seitens der Amtsträger. Bemerkenswerterweise verdeckt bei der *horizontal accountability* der Teilregime-Mittelwert die große Differenz zwischen den beiden Einzelkriterien. Denn Gewaltenteilung – im Wesentlichen Kontrolle der Exekutive durch Legislative und Gerichtsbarkeit im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess – funktioniert relativ besser als befürchtet, sowohl im historischen Vergleich als auch im Vergleich zur Korruption. Dies ist ein durchaus erstaunlicher Befund, denn das “delegative Syndrom”, das O’Donnell zu Beginn der neunziger Jahre ausmachte (O’Donnell 1994), hat sich nur in der Minderheit der Länder festgesetzt. Dies mag zwar eine Momentaufnahme sein, doch für Brasilien – nach der Ära Collor – und Peru nach Fujimori waren hier in den letzten Jahren durchaus Lernprozesse festzustellen. Lediglich in sechs Ländern ist die Gewaltenteilung als eingeschränkt anzusehen, die insbesondere in Venezuela – vor allem nach den Parlamentswahlen im Dezember 2005 – als nicht mehr existent anzusehen ist.

2.2 Defizite der Staatlichkeit

Verstärkt werden diese Tendenzen durch die Defizite der Staatlichkeit, die sich in den meisten Ländern Lateinamerikas zu einem grundlegenden Hindernis der demokratischen (wie auch der marktwirtschaftlichen) Transformation entwickelt haben. Lediglich in Chile, Uruguay, Costa Rica und mit leichten Abstrichen auch in der Dominikanischen Republik ist das grundlegende Element der *stateness*, nämlich das staatliche Gewaltmonopol, hinreichend gesichert, am wenigsten hingegen in Kolumbien. Grundlegende Anfechtungen des staatlichen Gewaltmonopols durch Guerilla und Bürgerkrieg sind gegenwärtig nur noch in diesem Bürgerkriegsland festzustellen, nachdem der Friedensprozess in Zentralamerika zwar nicht zur Versöhnung, aber doch zur Befriedung der ehemaligen Bürgerkriegsländer geführt hat.

Graphik 3: Staatlichkeit in Lateinamerika

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus “Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols” und “Reichweite grundlegender staatlicher Verwaltung” im Status-Index des *Bertelsmann Transformation Index 2006* an.

In den übrigen 14 Ländern – die hier allesamt Werte zwischen 6 und 8 erzielen – hat sich die auch früher schon geminderte Reichweite des Staates in den vergangenen 20 Jahren zu einem neuen Syndrom formiert, das einer “Privatisierung” des staatlichen Gewaltmonopols gleichkommt und von dem mangelnden staatlichen Schutz unterprivilegierter Schichten, der Durchsetzung des Staatsapparates mit Elementen des organisierten Verbrechens und auch der ungeminderten Ausbreitung der Drogenmafia geprägt ist. Hinzu kommt die fortgesetzte Schwäche der staatlichen Verwaltungsstrukturen, die neben den genannten Gründen auch aus mangelnder Professionalität und verbreitem Klientelismus herrührt. Graphik 3 bildet den Zustand der Staatlichkeit in Lateinamerika als Kompositum aus Reichweite des staatlichen Gewaltmonopols und der Durchdringung des Landes mit einer grundlegenden staatlichen Verwaltungsstruktur, die im kontinentalen Durchschnitt noch leicht schwächer bewertet wurde, ab.

Paradigmatisch für diese Entwicklung ist in den letzten Jahren Mexiko geworden, wo Polizei, Militär, Staatsanwaltschaft und Justiz derart vom organisierten Verbrechen durchdrungen sind, dass der Unterschied zwischen Gesetzeshütern und Gesetzesbrechern für die Bevölkerung oft kaum ersichtlich ist – mit negativen Auswirkungen auch für Qualität und Ansehen des Rechtsstaates (Thiery 2006a).

Zwar ist das Land nicht mit einer grundlegenden Krise des staatlichen Gewaltmonopols konfrontiert, doch ist die Reichweite des Staates teils stark begrenzt. Die Liste der Defizite reicht von Drogenhandel und -mafia, der "Feudalisierung" der früher beim Präsidenten konzentrierten Macht insbesondere auf lokaler Ebene (Kaziken), verschiedenen Guerillagruppen bis hin zu Drogen-, Waffen- und Menschensmuggel. Diese Missstände betreffen sowohl die aktive Rolle einzelner staatlicher Akteure bei Rechtsverletzungen als auch die passive Duldung der von Dritten begangenen Übergriffe und nicht zuletzt die oft geringe Bereitschaft der Rechtsgewährung seitens der Justiz. Willkürliche Verhaftungen, Folter, Tötungsdelikte, mafiöse Strukturen bzw. Verbindungen zum organisierten Verbrechen stellen endemische Probleme dar, die nicht selten von übergeordneten Behörden gedeckt oder gar instruiert werden. Die Aufsicht funktioniert mehr als mangelhaft, so dass in der Regel kaum strafrechtliche Konsequenzen drohen (López Portillo 2000). Hinzu kommen der geringe staatliche und rechtliche Schutz gegen alltägliche und organisierte Gewalt, Kriminalität, organisierte Entführungen etc. Die Justiz ist wie in vielen anderen Ländern Lateinamerikas nicht nur überlastet, ineffizient und – im rechtsstaatlichen Sinne – unprofessionell, sondern auch manipulierbar. Insbesondere in einigen städtischen Zonen sowie in ländlichen Gebieten, wo zudem Paramilitärs und Guerillas operieren, versagen rechtsstaatliche Mechanismen völlig (Salinas Torre 2000). Die Kehrseite dieser Medaille einer insgesamt mangelnden (Rechts-)Staatlichkeit ist die Veralltäglichsung von Gewalt und Rechtsanmaßung bis hin zur Selbstjustiz.

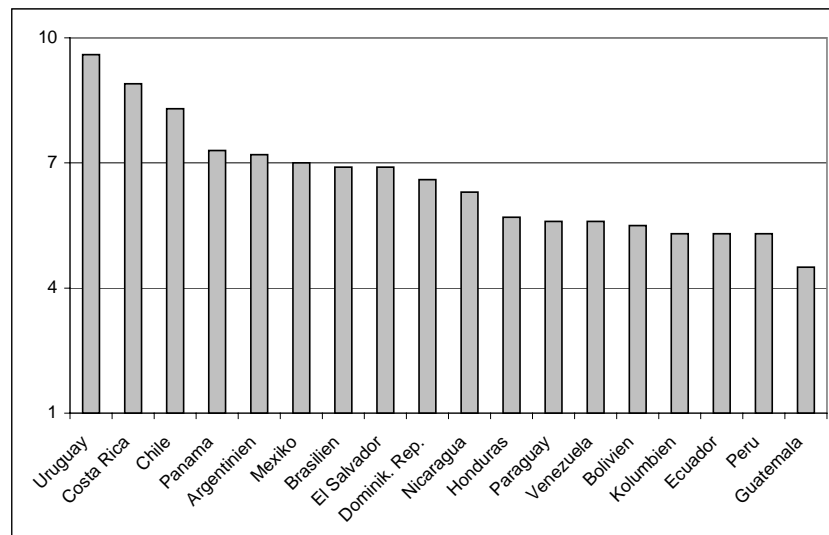
2.3 Stabilität und Konsolidierung

Die mangelhafte Verwirklichung demokratischer Rechte beziehungsweise die Verkrüppelung zentraler demokratischer Institutionen, von denen vor allem die sozialen und politischen Eliten profitieren, sind zwar nicht der einzige, aber dennoch ein gewichtiger Faktor für die bislang geringe Stabilität und Konsolidierung der meisten lateinamerikanischen Demokratien. Denn das Auseinanderklaffen von Machtarroganz der Eliten und Machtlosigkeit weiter Teile der Bevölkerung widerspricht nicht nur dem demokratischen Kerngedanken der Selbstregierung, sondern trägt latent auch den Keim realer gesellschaftlicher

und politischer Konflikte in sich. Ob oder wann diese aufbrechen, hängt von den jeweiligen nationalen Konstellationen ab. Sozioökonomische Krisen oder Fehlentwicklungen bieten hierbei nur die Folie oder den Auslöser für politische Entwicklungen, die wesentlich auch von der Beschaffenheit der Akteurslandschaft abhängen.

Die Kriterien der demokratischen Konsolidierung – die anders als die Kriterien der *embedded democracy* nicht als Minimalkriterien konzipiert sind – werden in Lateinamerika nur von Uruguay, Costa Rica und zunehmend auch Chile erfüllt. Wie bei allen Aussagen zur Konsolidierung gilt, dass diese nicht als unumkehrbarer Prozess anzusehen ist. So warnt etwa Lehoucq (2005) angesichts der Turbulenzen des Parteiensystems in Costa Rica vor der möglichen “Implosion” einer Demokratie, die als die stabilste in Lateinamerika galt. Der Wert von 8 für die Funktionalität des Parteiensystems in Costa Rica ist zwar hoch im lateinamerikanischen Vergleich, aber in der Tat ist in den letzten Jahren ein starker Wandel des Parteiensystems unverkennbar. So ist bei den letzten Wahlen im Februar 2006 mit dem christlich-sozialen *Partido Unidad Social Cristiana* (PUSC) eine der beiden Parteien, die das vormals stabile Zweiparteiensystem bildeten, nahezu in der Bedeutungslosigkeit versunken. Dennoch ist Costa Rica nach wie vor zu den drei stabilen Demokratien Lateinamerikas zu zählen.

Eine zweite Gruppe bilden jene sechs Länder, die ebenso über dem Durchschnittswert (6,54) der demokratischen Stabilität in Lateinamerika liegen; in ihr finden sich neben Panama, El Salvador und der Dominikanischen Republik auch die drei “Ankerstaaten” Argentinien, Mexiko und Brasilien. Diese Länder zeichnen sich – mit Ausnahme der Dominikanischen Republik – durch eine relativ solide Stabilität der demokratischen Institutionen aus, d.h. die relevanten politischen Akteure akzeptieren sie nicht nur in hinreichendem Maße, sondern die Institutionen selbst funktionieren einigermaßen leidlich in dem Sinne, wie es sich für einen demokratischen politischen Prozess gehört. Dies gilt trotz der oben geäußerten Kritik gegenwärtig auch für Argentinien, wenngleich hier natürlich eine gewisse Portion Misstrauen angebracht ist: Die Regierung Kirchner profitiert bis dato von den sicheren Mehrheitsverhältnissen und dem geschickten Regierungsstil des Präsidenten, wenngleich sich dieser gegenüber dem Eigenwert stabiler Institutionen eher ambivalent verhält; es handelt sich möglicherweise also um eine Scheinstabilität, die nicht von Dauer ist.

Graphik 4: Konsolidierungsgrad der Demokratien Lateinamerikas

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus den Bewertungen für die demokratische Konsolidierung im Status-Index des *Bertelsmann Transformation Index 2006* an (siehe Tab. 2).

Die übrigen neun Länder bilden die dritte Gruppe jener Demokratien, die als Kandidaten für turbulente Regimeentwicklungen in den kommenden Jahren angesehen werden müssen. In ihnen überwiegt deutlich die Instrumentalisierung der demokratischen Institutionen für partikuläre Interessen, die in einigen Ländern zudem unter starken gesellschaftlichen Druck geraten sind. Einen Sonderfall stellt hier Kolumbien aufgrund des anhaltenden Bürgerkrieges dar. Als weitere zentrale Schwachstelle für die Stabilität dieser Demokratien haben sich in den letzten Jahren die Schwäche der Zivilgesellschaften sowie die labilen Vermittlungsstrukturen zwischen Gesellschaft und Staat (d.h. Interessengruppen und Parteiensysteme) herausgeschält. Die Parteiensysteme sind insbesondere in den Andenländern und Guatemala als wenig funktional für die demokratische Stabilität anzusehen, da sie von hoher Fragmentierung und/oder großer Volatilität geprägt sind. Vor allem in Peru, Bolivien, Venezuela und Ecuador sind sie nach den Erschütterungen der letzten Jahre wenig gefestigt und insbesondere nicht in der Lage, einen kontinuierlichen Meinungs- und Willensbil-

dungsprozess aufrecht zu erhalten. Letzteres gilt für die meisten Parteiensysteme Lateinamerikas – ganz abgesehen davon, dass sie zumeist von klientelistischen Mustern durchzogen sind, es zumeist an innerparteilicher Demokratie vermissen lassen und insgesamt eher personalistisch denn programmatisch ausgerichtet sind.

Tabelle 2: Einzeldaten der demokratischen Konsolidierung

	Institutionen-stabilität	Parteien-system	Inter-essen-gruppen	Demo-kratie-akzeptanz	Zivil-gesell-schaft	Stabi-lität gesamt
Uruguay	10,00	9,00	10,00	10,00	9,00	9,60
Costa Rica	9,50	8,00	8,00	10,00	9,00	8,90
Chile	9,50	9,00	8,00	8,00	7,00	8,30
Panama	8,50	7,00	7,00	8,00	6,00	7,30
Argentinien	8,00	7,00	7,00	8,00	6,00	7,20
Mexiko	8,00	8,00	7,00	7,00	5,00	7,00
Brasilien	8,50	6,00	7,00	6,00	7,00	6,90
El Salvador	8,50	7,00	6,00	7,00	6,00	6,90
Dom. Rep.	7,00	7,00	6,00	8,00	5,00	6,60
Nicaragua	6,50	7,00	6,00	7,00	5,00	6,30
Honduras	7,50	7,00	4,00	6,00	4,00	5,70
Paraguay	7,00	7,00	5,00	4,00	5,00	5,60
Venezuela	5,00	4,00	5,00	9,00	5,00	5,60
Bolivien	6,50	5,00	6,00	5,00	5,00	5,50
Kolumbien	6,50	5,00	6,00	5,00	4,00	5,30
Ecuador	5,50	5,00	7,00	4,00	5,00	5,30
Peru	6,50	5,00	4,00	6,00	5,00	5,30
Guatemala	5,50	4,00	5,00	4,00	4,00	4,50
<i>Lateinamerika</i>	<i>7,44</i>	6,50	6,33	6,78	5,67	6,54

Die Daten zeigen Einzelwerte für die Konsolidierungsindikatoren bzw. Mittelwerte für "institutionelle Stabilität", Gesamtstabilität und Lateinamerika. Fett gedruckt sind Bewertungen kleiner als 7, was einer eingeschränkten Funktionalität für die demokratische Stabilität entspricht.

Die geringsten Werte sind fast durchweg für die Ausprägung der Zivilgesellschaft zu erkennen. Dies sollte zwar nicht unbedingt verwundern, da diese Ebene – die Herausbildung einer Bürgerkultur (*civic culture*) sowie eine differenzierte, zur Selbstorganisation fähige Zivil-

gesellschaft – sich erst über Jahre hinweg entfalten kann. Dennoch ist festzuhalten, dass die Zivilgesellschaften a) aus systemischer Perspektive eher labil und wenig belastbar sind, b) in ihrer Heterogenität die gesellschaftlichen Segmentierungen reflektieren und c) ihnen es häufig an der politischen Mäßigung, die reife Zivilgesellschaften auszeichnet, mangelt (Merkel/Lauth 1998). Letzteres soll nun kein Plädoyer für die Mäßigung berechtigter politischer Forderungen sein, denn diese entstehen gewöhnlich nicht nur vor dem Hintergrund krasser sozialer Ungleichheit, sondern auch – wie unten argumentiert wird – angesichts starrer Machtverhältnisse. Nichtsdestotrotz droht daraus in einigen Ländern das Aufbrechen gesellschaftlicher Konflikte, die als Nullsummenspiel wahrgenommen werden und – gefördert durch die Schwäche der soziopolitischen Vermittlungsstrukturen wie auch des Staates selbst – zu Zerreißproben für das gesamte politische System führen (wie etwa in Bolivien).

Insgesamt weisen die Daten der demokratischen Konsolidierung darauf hin, dass die politischen Systeme Lateinamerikas über die demokratischen Defekte hinaus auch Funktionsstörungen im Bereich der Meinungs- und Willensbildung und damit im Hinblick auf die angemessene Berücksichtigung der Präferenzen aller Gruppen der Gesellschaft aufweisen. Dies ist zwar in vielen Demokratien der Fall, in Lateinamerika sind sie jedoch grundlegender Natur und versperren zudem den Weg zur dritten Transition.

3. Macht und Ohnmacht des “Souveräns”: Blockaden der zweiten Transition

Als Modell liberaler Demokratie verkörpert das Konzept der *embedded democracy* nicht nur ein Set von institutionellen Minimalkriterien und Indikatoren zur empirischen Analyse von Demokratien. Es versucht gleichzeitig, Demokratie als Herrschaftsgefüge abzubilden, in dem die relevanten Machtquellen neuzeitlicher Staaten sowohl “generiert” als auch begrenzt werden mit dem Ziel, die politische Freiheit des Individuums – also des eigentlichen demokratischen Souveräns – zu sichern. Hierfür stehen ihm in funktionierenden Demokratien zahlreiche Optionen kollektiven wie individuellen Handelns zur Verfügung, mit denen er Herrschaftsträger bestimmen und abwählen (kontrollieren), soziale Macht organisieren und zu politischem Einfluss

formen, kommunikative Macht erzeugen oder ganz einfach Gegenmacht initiieren kann, um seine Rechte zu schützen. Dabei kommen ihm Institutionen zu Hilfe, die die politische Macht des Staates und die soziale Macht privater Akteure begrenzen. So kann er sich z.B. auf die wechselseitige Kontrolle der Staatsgewalten verlassen, die ihn vor der Macht des Staates und politischer Willkür schützen – vorausgesetzt, der Staat und seine Institutionen funktionieren und die Strukturen der Meinungs- und Willensbildung verlieren sich nicht im Nirwana der Irrelevanz.

Funktionieren die Institutionen jedoch nicht, bedeutet dies umgekehrt, dass dieses (idealiter) austarierte Machtgefüge zuungunsten der Bürger oder eines Teils von ihnen ausgehebelt ist und stattdessen andere Akteure mit einem Überfluss an Macht ausgestattet werden. Mit anderen Worten: Entweder fehlen dem Bürger die zum Schutz seiner Machtposition notwendigen Rechte, oder andere durch "Polyarchie" konstituierten Akteure können Macht in einem Ausmaß akkumulieren, das zu Lasten der übrigen Bürger geht und letztlich illegitim ist. Zu solchen Akteuren können etwa die (gewählte) Regierung, die gesamte staatliche Verwaltung, insbesondere die Justiz, Polizei, Militär, öffentliche Dienste, aber auch starke Parteien und machtvolle Verbände gehören.

Die oben skizzierten Ergebnisse zum Stand der Demokratieentwicklung weisen darauf hin, dass die zweite Transition in Lateinamerika nicht nur weithin stecken geblieben ist, sondern auch zu dauerhaften Machtungleichgewichten geführt hat. Davon ist die Mehrheit der Länder betroffen: Wie eine zusätzliche *Cluster*-Analyse aller Demokratie-Indikatoren des *BTI* zeigt, entsprechen die drei Gruppen der demokratischen Konsolidierung insgesamt drei *Clustern* mit unterschiedlichem Demokratieprofil. Dabei stehen den drei funktionierenden Demokratien zunächst die defekten Demokratien gegenüber, deren Profil besonders von Mängeln der Staatlichkeit, der *accountability* und Repräsentationsdefiziten geprägt ist. Unter ihnen hebt sich eine zweite Gruppe von sechs Ländern ab, in denen diese Schwächen weniger krass ausgeprägt sind und in denen vor allem nach wie vor ein starker demokratischer Konsens herrscht. Die neun Staaten der dritten Gruppe schließlich – und damit die Hälfte der Demokratien – bilden die eigentlichen Sorgenkinder der künftigen Demokratieentwicklung,

in denen sich die Aufgabe einer dritten Transition am dringlichsten stellt.

Untersuchungen zu den skizzierten Fehlentwicklungen deuten darauf hin, dass die Hintergründe der blockierten zweiten Transition in einem Geflecht verschiedener sozioökonomischer, politischer und kultureller Faktoren zu suchen sind, die in den Ländern in unterschiedlicher Gemengelage vorliegen (Merkel et al. 2006; O'Donnell 1999a; 1999b). Eine zentrale Rolle spielt dabei, dass es sich in Lateinamerika überwiegend um "blockierte", segmentierte Klassengesellschaften handelt, in denen – auch und gerade auf Grundlage der "Wahldemokratie" – formale und informelle Arrangements genutzt werden, um die politischen und gesellschaftlichen Machtbeziehungen zu konservieren. Das bedeutet, dass strategisches Handeln politischer und gesellschaftlicher Akteure den Abbau der Defekte – wie etwa der *low intensity citizenship* (O'Donnell 1993) – verhindert und die unterprivilegierten Sektoren zwar potenzielle Gegenkräfte darstellen, aber die politischen Verfügungsrechte zur Ausbalancierung faktisch nicht erwerben können.

Auch die von O'Donnell geäußerte Hoffnung, dass die unterprivilegierten Bevölkerungsschichten sukzessive die politischen Freiheitsrechte nutzen, um sich ihren vollen Bürgerstatus zu erkämpfen, hat sich bis dato nur partiell erfüllt. Dies liegt erstens an der expliziten und teils gewaltsamen Verweigerung dieser Rechte, wie insbesondere die ländlichen Regionen Lateinamerikas zeigen (Plant 1999); zweitens an sozioökonomischen, politisch-kulturell und strukturell verfestigten Handlungsrestriktionen, die sowohl die materiellen Grundlagen als auch die Anreize kollektiven Handelns untergraben (Karl 2002: 18f.); und drittens an den Dilemmata kollektiven Handelns, die auf Seiten der Unterprivilegierten und vor allem der Privilegierten das kollektive Gut erfolgreicher Rechtsstaatsreformen verhindern. Jedenfalls sind die Gegenkräfte, die das "Versprechen" einer Komplettierung der Demokratie in Anspruch nehmen, zu schwach – und zwar auch und gerade aufgrund einer starken Polyarchie-Entfaltung, die sie dem Wettbewerb mit ressourcenstarken und zumeist übermächtigen Konkurrenten aussetzt. Die damit verknüpfte, teils prekäre Ausprägung der sozialen und politischen Repräsentationsstrukturen verzerrt die Bildung sozialer, kommunikativer und damit politischer Macht, die die Pluralität der

lateinamerikanischen Gesellschaften auch in politischen Pluralismus übersetzen könnte.

Verstärkt wird diese Tendenz durch die ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Machtressourcen, die in Lateinamerika mit dem nach wie vor bestehenden extrem hohen Maß an Ungleichheit, Armut und sozialer Exklusion verknüpft ist. Diese soziale Schieflage, die die unterprivilegierten Schichten seit jeher mit einem geringeren Humankapital – insbesondere Bildung – ausstattete, hat die ungleiche Ressourcenverteilung weiter konserviert. Gekoppelt war diese gesellschaftliche Segmentierung seit langer Zeit an einen Staat, der nicht nur zu schwach war, um den sozial Ausgegrenzten angemessene soziale Dienstleistungen bereitzustellen. Vielmehr war die Staatstätigkeit auch einem deutlichen *bias* zugunsten der Ober- und Mittelschichten unterworfen, die es unter autoritären wie demokratischen Bedingungen verstanden, ihren Anteil an den staatlichen Unterstützungen zu sichern, auch wenn sie – wie die zumeist exorbitant niedrigen Steuerquoten zeigen – dazu relativ wenig beitrugen. Im Zuge der neoliberalen Reformen (und der Re-Demokratisierung) seit den achtziger Jahren haben sich diese Entwicklungen nochmals verschärft. In den meisten Ländern wuchsen Armut und informeller Sektor drastisch und machten nicht nur die Verheißung ökonomischer Verfügungsrechte zur Farce, sondern gingen mit dem weiteren Abbau staatlicher Sozialpolitik einher. Für die unterprivilegierten Schichten blieben so oft nur *ad-hoc*-Programme, während Oberschichten und wohlhabende Mittelschichten ihr Leben noch stärker auf privater Basis zu organisieren begannen bis hin zur Entfaltung der privaten Sicherheitsindustrie.

Elitengesteuerte Änderungen dieser Verhältnisse sind kaum zu erwarten, solange die Repräsentationsmuster sich nicht wandeln bzw. die „Vetokoalitionen“ (O'Donnell 1999b: 197) der Ober- und Mittelschichten nicht aufgebrochen werden können. Dies deutet darauf hin, dass bei ungünstigen Bedingungen eine Art Teufelskreis entsteht, der die bisherigen Erfolge der Demokratisierungen mittelfristig zur Schimäre werden lässt: Zum einen sind die jungen Demokratien nicht in der Lage, einen ausreichenden sozioökonomischen Strukturwandel herbeizuführen, der dann auch Synergieeffekte für ihre gesellschaftliche Einbettung und Stabilisierung erzeugen könnte. Vielmehr bleiben die Modernisierungen partiell, ungleichmäßig und auf die Interessen weniger Segmente der Gesellschaften konzentriert. Zum andern

führen diese ungelösten Entwicklungsprobleme zur Vertiefung der gesellschaftlichen Spaltungen und Segmentierungen, die wiederum – im günstigsten Fall – eine Stabilisierung der defekten Demokratien bewirken.

4. Die Demokratisierung der Demokratie

Die dritte Transition – verstanden als Reform der Fehlentwicklungen der zweiten Transition bzw. als “Demokratisierung der Demokratie” – ist in fast allen Ländern, in denen sich das Problem stellt, bis dato kaum vorangekommen. Vielmehr haben die skizzierten Defizite, wie etwa O’Donnell (2004) zu Recht anmerkt, seit der Demokratisierung nicht etwa ab-, sondern zugenommen. Dies unterstreicht, dass es sich nicht einfach um Relikte der autoritären Regime handelt, die sich mit der Zeit auflösen, sondern um eine eigene Regimequalität defekter Demokratien, die darin gewissermaßen ein prekäres Gleichgewicht gefunden haben. Der Weg in die dritte Transition wird somit von dem Dilemma geprägt sein, dass mit der notwendigen Demokratisierung der Demokratie latent auch immer Fragen politischer und sozialer Macht verknüpft sind, an der sich technokratische Reformansätze oder Reformdiskurse brechen.

Freilich haben in den letzten Jahren auch politische Veränderungen stattgefunden, die in engem Zusammenhang mit der blockierten zweiten Transition stehen und alles in allem als durchaus ambivalent einzuschätzen sind. So haben vor allem in den Andenländern politische Erschütterungen stattgefunden bzw. finden noch statt, die durchaus die soziopolitische Stagnation und insbesondere die eingefahrenen Machtverhältnisse aufbrechen. Diese Veränderungen können durchaus im Sinne O’Donnells dahingehend gedeutet werden, dass Teile der Bevölkerung – teils trotz, teils wegen der prekären sozialen Lage – sukzessive gelernt haben, ihre eigenen Interessen auch in politische Forderungen und Optionen umzusetzen. Die populistischen und anti-institutionellen Untertöne weisen gleichwohl darauf hin, dass die Auflösung der Blockaden der zweiten Transition demokratische Fehlentwicklungen noch verschärfen kann, wie dies in Venezuela bereits geschehen ist. Sie rücken – auch angesichts ihres vermeintlichen “Erfolges” – eine dritte Transition in weite Ferne.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Reformbereitschaft in fast allen Ländern nicht sehr hoch ausgeprägt bzw. gar rückläufig ist. Dies hängt auch mit den geringen sozioökonomischen Erfolgen zusammen, die die Wirtschaftsreformen der achtziger und neunziger Jahre erbracht haben. Die Erschöpfung des alten Paradigmas hat zu den genannten politischen Veränderungen sowie dazu geführt, dass die sozioökonomischen Problemlagen und teilweise auch die damit verbundenen soziopolitischen Schieflagen zunehmend offensiv thematisiert werden (Chávez, Morales, Kirchner). Dadurch rückt umgekehrt – auch im Verbund mit den politischen Machtbestrebungen – der Wert funktionierender demokratischer Institutionen aus dem Blick der politischen Agenda. Zudem mangelt es trotz aller Debatten über die Reform der Reformen an einem Entwicklungsparadigma, das glaubhaft der Versuchung des Linkspopulismus *à la* Chávez Einhalt gebieten könnte.

Damit fehlen dem Sprung in die dritte Transition nahezu alle begünstigenden Bedingungen, zumal auch die internationale Flankierung (USA, EU) nicht oder nur inkonsistent gegeben ist. Hoffnungsträger sind neben den in einigen Ländern stärker werdenden zivilgesellschaftlichen Organisationen in erster Linie die drei „Vorzeigedemokratien“ sowie Brasilien. Sowohl die unter Cardoso und Lula zu verzeichnende progressive Entwicklung als auch die Rolle als regionale Vormacht könnten dazu dienen, im Rahmen der lateinamerikanischen Regionalorganisationen entsprechende Impulse zu setzen. Zudem grenzt das Land an einen Großteil der Problemdemokratien, besitzt also ein direktes Interesse an deren Entwicklung – was natürlich nicht „Demokratie“ bedeuten muss, sondern auch einfach „politische Stabilität“ heißen kann. Langfristig am wirksamsten wäre sicherlich der Aufbau bzw. die Unterstützung starker Zivilgesellschaften und solider Parteisysteme, doch erfordert dies einen fast ebenso langen Atem – auch für externe Unterstützer, sollte ihr Interesse an Lateinamerika in Zukunft wieder einmal wachsen.

Literaturverzeichnis

- Bendel, Petra (1997): "Parteien, Parteiensysteme und Demokratisierung in Zentralamerika: El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua im Vergleich". In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*. Opladen, S. 215-250.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): *Bertelsmann Transformation Index 2006*. Gütersloh.
- Bizberg, Ilán (1999): "Las Transformaciones del Poder Político en México". In: *Revista Mexicana de Sociología*, Jg. 61, Nr. 3, S. 139-161.
- Bodemer, Klaus (Hrsg.) (2003): *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (1999): "Politischer Umbruch in Venezuela. Der Wahlsieg von Hugo Chávez und seine Folgen". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 1.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2004): "Das soziale Elend des Hugo Chávez: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fünften Republik". In: Diehl, Oliver/Muno, Wolfgang (Hrsg.): *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt/Main, S. 99-125.
- Croissant, Aurel/Thiery, Peter (2000): "Von defekten und anderen Demokratien". In: *WeltTrends* 29, Winter 2000/2001, S. 9-32.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Partizipation and Opposition*. New Haven/London.
- (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven/London.
- Dávila, José (2000): "Demokratie und Korruption in Mittelamerika: Der Fall Jarquín in Nicaragua". In: *KAS-Auslandsinformationen* 3, S. 33-54.
- Diamond, Larry/Morlino, Leonardo (2004): "The Quality of Democracy: An Overview". In: *Journal of Democracy*, Jg. 15, Nr. 4, S. 20-31.
- Habermas, Jürgen (1996): "Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie". In: Ders.: *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt/Main, S. 293-305.
- (1998): "Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie". In: Ders.: *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt/Main, S. 91-169.
- Karl, Terry (2002): *The vicious Circle of Inequality in Latin America*. Working Paper 2000/177. Madrid: Instituto Juan March.
- Krennerich, Michael (2003): "Der Kampf gegen die Korruption. Nicaragua nach dem ersten Regierungsjahr von Enrique Bolaños". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 1. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Lauth, Hans-Joachim (1997): "Dimensionen der Demokratie und das Konzept defekter und funktionierender Demokratien". In: Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Jacobs, Jörg (Hrsg.): *Demokratie. Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*. Frankfurt a.d.O./Bamberg, S. 33-55.
- (2004): *Demokratie und Demokratiemessung*. Wiesbaden.
- Lehouq, Fabrice (2005): "Costa Rica: Paradise in Doubt". In: *Journal of Democracy*, Jg. 16, Nr. 3, S. 140-154.

- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore.
- López Portillo, Ernesto (2000): "La policía en México: función política y reforma". In: *Diálogo y Debate* 12, S. 177-213.
- Merkel, Wolfgang (1999): "Defekte Demokratie". In: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West. Festschrift für Klaus von Beyme*. Frankfurt/Main, S. 361-381.
- (2006): *Systemtransformation*. Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): *Defekte Demokratie*, Bd. 1: *Theorie*. Opladen.
- (2006): *Defekte Demokratie*, Bd. 2: *Interregionaler Vergleich*. Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim (1998): "Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?". In: *APuZ*, B6-7: 3-21.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen.
- Muno, Wolfgang/Thiery, Peter (2002): "Defekte Demokratien in Südamerika". In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur*. Opladen, S. 283-307.
- Nuzzi O'Shaughnessy, Laura/Dodson, Michael (1999): "Political Bargaining and Democratic Transition: A Comparison of Nicaragua and El Salvador". In: *Journal of Latin American Studies* 31, S. 99-127.
- O'Donnell (1993): "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries". In: *World Development* 21, 8: 1355-1370.
- (1994): "Delegative Democracy?". In: *Journal of Democracy*, Jg. 5, Nr. 1, S. 55-69.
- (1998): "Horizontal Accountability in New Democracies". In: *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
- (1999a): "Polyarchies and the (Un)Rule of Law: A Partial Conclusion". In: Méndez, Juan E./O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo Sérgio (Hrsg.): *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, S. 303-337.
- (1999b): "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Refelctions". In: Ders.: *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, S. 195-215.
- (2004): "Why the Rule of Law matters". In: *Journal of Democracy*, Jg. 15, Nr. 4, S. 32-46.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore.
- Plant, Roger (1999): "The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: A Rural Perspective". In: Méndez, Juan E./O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo Sérgio (Hrsg.): *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, S. 87-105.

- Salinas Torre, Armando (2000): "Seguridad pública en la ciudad de México: crisis y políticas alternativas". In: *Diálogo y Debate* 12, S. 120-150.
- Thiery, Peter (2006a): "Lateinamerika". In: Merkel, Wolfgang et al.: *Defekte Demokratie*, Bd. 2: *Interregionaler Vergleich*. Wiesbaden (i.E.).
- (2006b): "Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Der Bertelsmann Transformation Index". In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Handbuch Transformation und Entwicklung*. Gütersloh (i.V.).
- Torres Rivas, Edelberto (2001): "Foundations: Central America". In: Garretón, Manuel Antonio/Newman, Edward (Hrsg.): *Democracy in Latin America. (Re)Constructing Political Society*. Tokio, S. 99-125.
- Valenzuela, J. Samuel (1992): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". In: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame/Ind., S. 57-104.
- Zimmerling, Ruth (2004): "Venezolanische Demokratie in den Zeiten des Chávez: 'Die Schöne und das Biest'?" In: Diehl, Oliver/Muno, Wolfgang (Hrsg.): *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt/Main, S. 35-56.